

## ***Accountability Social e Jornalismo: um exercício teórico de comunicação***<sup>1</sup>

Felipe Rodrigues SISTON<sup>2</sup>  
Tiana Maciel ELLWANGER<sup>3</sup>

Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, RJ

### **Resumo**

Este artigo apresenta um exercício teórico que relaciona *accountability* social e jornalismo. Em que medida o campo jornalístico contribui para que burocracias de estado, em sistemas ou ambientes de valores democráticos, sejam mais (ou menos) propícias à prestação de contas e ao ajuste de demandas sociais? Quais referenciais teóricos auxiliam a compreender a série de conceitos pressupostos nessa pergunta? O artigo mapeia conceitos e estudiosos da ciência política e da comunicação política, em etapa preliminar de revisão bibliográfica e metodológica, cujo propósito é embasar a agenda de três anos de pesquisa no âmbito de doutorado sobre a seguinte hipótese: a mera existência do jornalismo contemporâneo aprimora democracias via interação com burocracias de estado.

**Palavras-chave:** democracia; comunicação política; *accountability* social

### **Introdução**

Dúvidas, materializadas em perguntas sobre as quais as pesquisas de cada campo buscam as respostas, são o que fazem avançar o conhecimento. Mas o que é preciso saber quando se faz as perguntas? Ferrara (2014) orienta que toda pergunta é pré-científica, carregada de intencionalidades; antes de se saber os seus porquês, há de se identificar como chegamos a ela. Neste artigo, uma pergunta orienta a pesquisa que busca sanar dúvidas da fronteira entre a comunicação social, especialmente o jornalismo, e a democracia. Eis a dúvida: **Em que medida o campo jornalístico contribui para que burocracias de estado, em sistemas ou ambientes de valores democráticos, sejam mais (ou menos) propícias à prestação de contas e ao ajuste de demandas sociais?** Dedicamos todo este trabalho ao propósito de entender do que é que se faz questão, do que se trata o composto de conceitos-pressupostos embutidos nos termos escolhidos – não do acaso – para ir junto dessa interrogação.

---

<sup>1</sup> Trabalho apresentado no GP Teorias da Comunicação, XV Encontro dos Grupos de Pesquisas em Comunicação, evento componente do XXXVIII Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação.

<sup>2</sup> Mestre em Relações Internacionais pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ) e doutorando em Comunicação e Cultura pela UFRJ, e-mail: felipesiston@gmail.com.

<sup>3</sup> Especialista em História do Brasil pós-1930 pela Universidade Federal Fluminense e Mestranda em Comunicação e Cultura pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), e-mail: tiana.ellwanger@gmail.com

A partir de uma revisão bibliográfica, buscou-se definir conceitos e revisar teorias que expliquem a relação entre jornalismo de *accountability* sobre burocracias de Estado, em ambientes de valores democráticos. O propósito, portanto, passa longe de responder desde já a pergunta-chave. Ela própria é o objeto de estudo. Respostas são dadas, sim, à seguinte metapergunta: quais referências teóricas, narrativas históricas e definições auxiliam a compreender a série de conceitos elencados na pergunta-chave? O objetivo é cumprir etapa preliminar de mapeamento dos teóricos da ciência política e da comunicação. Por fim, compreender do que se trata a questão.

### **O que se faz questão**

Ainda que seja uma pergunta para guiar uma atividade de pesquisa, o que para alguns é ação puramente objetiva, neutra e de laboratório, e fosse ainda indagação do senso comum e do uso cotidiano, um questionamento revela também algo do que se faz questão de abordar, especialmente nas ciências humanas. Diferente dos questionamentos nas áreas exatas, a pergunta nas Ciências Sociais - talvez ainda mais nos estudos de Comunicação Social - é sobre uma realidade construída previamente pelo objeto de estudo, isto é, pela ação humana, com suas hierarquias de interpretações, significados e relevâncias (SCHUETZ, 1953). Dificilmente busca-se respostas factuais, mas interpretações relevantes.

Até mesmo a coisa percebida na vida de cada dia é mais do que uma simples apresentação ao sentido. É objeto pensado, uma construção de natureza altamente complicada, envolvendo não apenas formas particulares de sucessões-no-tempo para constituí-lo como um objeto de um único sentido, diga-se da vista, e das relações espaciais a fim de constituí-lo como um objeto-sentido de vários sentidos, diga-se da visão e do tato, mas também uma contribuição da imaginação de apresentação hipotética de sentido a fim de concluí-lo<sup>4</sup> (WHITEHEAD, 1948; *apud* SCHUETZ, 1953, p1).

Se para o matemático Whitehead objetos comuns estavam longe de ser tão concretos como imagina o senso comum, sendo bastante abstratos no exato instante em que eram pensados, o que dizer do escopo de ações humanas relacionadas à comunicação. Na Comunicação Social o próprio pesquisador é não só um indivíduo a mais pertencente ao grupo dos observados, com hierarquias interpretativas próprias e herdadas, como inclusive

---

<sup>4</sup> Tradução nossa do seguinte trecho original: Even the thing perceived in everyday life is more than a simple sense presentation. It is thought object, a construct of highly complicated nature, involving not only particular forms of time-successions in order to constitute it as an object of one single sense, say of sight, and of space relations in order to constitute it as a sense-object of several senses, say of sight and touch, but also a contribution of imagination of hypothetical sense presentation in order to complete it.

sua própria ação de pesquisa também é objeto, ou seja, ação humana de comunicação. Parece conveniente, portanto, apresentar ao menos a série de intencionalidades políticas ou epistemológicas por trás das perguntas dos estudos de comunicação. Longe de ser um conjunto de escolhas individuais, aquilo de que se faz questão não se faz sozinho ou sem um passado; necessariamente enquadra-se numa tradição. Qual o enquadramento ou enquadramentos de intencionalidades presentes na pergunta-chave apresentada em negrito na introdução?

O primeiro quadro é o dos estudos que se ocupam das consequências da mídia sobre terceiros, seja um indivíduo, um grupo e seu ambiente ou uma organização social, simples ou complexa, local ou global. O objeto do estudo, portanto, é um composto mídia-e-o-outro, mas especialmente o espaço de interseção. Nesse espaço relacional considera-se que ocorra um poder de um sobre o outro, no caso, forçar uma ação humana ou comportamento que não seriam realizados caso a mídia estivesse ausente. Essa intencionalidade epistêmica confunde-se com a origem das teorias de comunicação.

### **Breve história da compreensão do poder social da mídia**

Esser (2008) aponta vazios e inconsistências na história construída pelos estudos de comunicação quando o assunto é rastrear as perguntas e respostas já dadas sobre o poder social da mídia. Efeitos da mídia é uma das categorias nessa história; outra, mais recente, é o da perspectiva – e não teoria – de mediatização.

Aqui abordaremos apenas a categoria dos efeitos da mídia. Ainda que sob suspeita de inconsistência histórica e que ao final abordaremos, quatro paradigmas prosperaram na forma de expor os estudos sobre o tema. O primeiro é datado com a I Guerra Mundial:

(...) se caracterizava pela suposição de que os efeitos da mídia sobre a população seriam excessivamente fortes. À mídia era creditado um limite quase onipresente na sua habilidade de formar a opinião e crenças, em mudar os hábitos de vida, e moldar o comportamento da audiência mais ou menos de acordo com a vontade de seus controladores. O poder das mensagens da mídia sobre as insuspeitas audiências eram descritas em termos dramáticos: os meios de massa supostamente atiravam mensagens como balas perigosas ou atiravam mensagens em suas audiências como poderosas drogas injetadas sob a pele através de agulhas<sup>5</sup> (MCQUAIL, 2005, p. 458; *apud* ESSER, 2008, p. 2891).

---

<sup>5</sup> Tradução nossa do seguinte trecho original: (...) was characterized by the assumption that the effects of the media on the population would be exceedingly Strong. The media were with an almost limitless iomnipresence in their ability to shape opinion and belief, to change life habits, and to mold audience behavior more or less according to the will of their

Dáí conceitos como agulha hipodérmica<sup>6</sup>, a teoria da bala mágica<sup>7</sup> e a teoria da correia de transmissão<sup>8</sup>. Tais concepções derivavam da interpretação da psicologia do instinto e das, então recentes, teorias de comunicação de massas, que, segundo Esser (2008), consideravam as pessoas como vulneráveis à manipulação em função de estarem alienadas, isoladas e desenraizadas de suas tradições pois expostas aos efeitos da organização urbana e industrial.

Na segunda fase, os fatores se opõem e a mídia perde influência. Este paradigma duraria do final dos anos 1930 até o final dos 1960. Lazarsfeld<sup>9</sup> desconstrói teorias anteriores, tira de cena a pergunta com foco nos efeitos da mídia sobre as pessoas e passa a questionar o que as pessoas faziam da mídia.

Em vez de ver uma sociedade de indivíduos fragmentados recebendo mensagens todo-poderosas dos meios de comunicação de massa, a visão deslocou-se para uma sociedade de pessoas que interagiram, dentro dos grupos e, assim, limitaram os efeitos das mensagens da mídia<sup>10</sup> (ESSER, 2008, p. 2892).

Dáí surgiram teorias como a dos efeitos limitados<sup>11</sup>, em que as pessoas agem com seletividade ao que se expõem e percebem, aceitando apenas o que já está de acordo com suas atitudes já estabelecidas; e em que líderes de opinião transformam as mensagens dos meios de massa para indivíduos menos ativos, num processo chamado de *two-step flow* (fluxo de dois passos); por fim, o pertencimento dos indivíduos a um grupo diminui as chances de se influenciarem pela mídia de massa (MCQUAIL, 2010; ESSER 2008).

A terceira fase resgata o poder da mídia e ganha aceitação de 1960 a 1970. Ela considera que a mídia causa efeitos mais sutis, não apenas na massa como um todo, mas em grupos e formadores de opinião.

Este medo do isolamento faz com que indivíduos tentem avaliar o clima de opinião a todo momento. Os resultados desta estimativa afetam o seu comportamento em

---

controllers. The power of media messages over unsuspecting audiences was described in drastic terms: the mass media supposedly fired messages like dangerous bullets, or shot messages into the audience like strong drugs pushed through hypodermic needles.

<sup>6</sup> Ver: Berlo, D. K. **The process of communication. An introduction to theory and practice.** New York: Holt, Rinehart and Winston, 1960.

<sup>7</sup> Ver Schramm, W. **Men, messages, and media.** A look at human communication. New York: Harper and Row. 1973.

<sup>8</sup> Ver DeFleur, M. L., & Ball-Rokeach, S. J. **Theories of mass communication.** New York: Longman, 1982.

<sup>9</sup> Ver Lazarsfeld, P. F., Berelson, B., & Gaudet, H. **The people's choice.** How the voter makes up his mind in a presidential election. New York: Columbia University Press, 1944.

<sup>10</sup> Tradução nossa do seguinte trecho original: Rather than seeing a society of fragmented individuals receiving all-powerful messages from the mass media, the view shifted to one of a society of individuals who interacted within groups and thus limited the effects of media messages.

<sup>11</sup> Ver Klapper, J. T. **The effects of mass communication.** New York: Free Press, 1960.

público, principalmente a sua disponibilidade ou não para expressar opiniões abertamente. Em resumo, a teoria propõe que, a fim de evitar isolamento público em questões públicas importantes (como o apoio aos partidos políticos), muitas pessoas são guiadas pelo que pensam ser a opinião dominante ou em declínio em seu ambiente. As pessoas tendem a esconder os seus pontos de vista se consideram que estão em minoria e estão mais dispostas a se expressar se pensam que são dominantes. O resultado é que esses pontos de vista percebidos como dominantes ganham ainda mais terreno e alternativas recuam ainda mais. Este é o efeito em espiral referido. No presente contexto, o ponto principal é que os meios de comunicação são fontes prontamente acessível à maioria para avaliar o clima predominante, e se uma certa visão predomina nos meios de comunicação essa vai ser ampliada para as fases subsequentes da formação e expressão de opinião pessoal<sup>12</sup> (MCQUAIL, 2010, pp.305-306 ).

Por fim, a última etapa da história dos efeitos da mídia de massa caracteriza-se por efeitos negociados:

Os media exercem seu mais poderoso efeito quando se tornam envolvidos no processo de construir sentido e significado. Teorias típicas conectadas com esta nova abordagem são construtivismo social, teoria de culturação, *framing*, e teorias de processamento de informações<sup>13</sup> (ESSER, 2008, p. 1893).

Essa construção social seria fruto, por um lado, de padrões previsíveis de formação de imagens da realidade pela mídia e, por outro, a audiência dessa mídia também constrói para si, sob a influência do poder da mídia, sua própria visão de mundo e seu lugar nele. (MACQUAIL, 2010)

Esta é a história dos efeitos da mídia, resumidamente contada em sua versão criticada por diversos autores, que apontam a necessidade de uma revisão dos estudos do campo, especialmente para melhor compreender as continuidades entre os paradigmas. Resta cunhar uma versão dessa história que não seja contada como se fosse um movimento pendular, entre fases opostas. Uma alternativa, e que aqui não aprofundamos, é destacar

---

<sup>12</sup> Tradução nossa do seguinte trecho original: The fear of isolation causes individuals to try to assess the climate of opinion at all times. The results of this estimate affect their behavior in public, especially their willingness or not to express opinions openly. In brief, the theory proposes that, in order to avoid isolation on important public issues (such as political party support), many people are guided by what they think to be the dominant or declining opinions in their environment. People tend to conceal their views if they feel they are in a minority and are more willing to express them if they think they are dominant. The result is that those views that are perceived to be dominant gain even more ground and alternatives retreat still further. This is the spiraling effect referred to. In the present context, the main point is that the mass media are the most readily accessible source for assessing the prevailing climate, and if a certain view predominates in the media it will tend to be magnified in the subsequent stages of personal opinion formation and expression.

<sup>13</sup> Tradução nossa do seguinte trecho original: (...) media exert their greatest influence when they become involved in the process of constructing sense and meaning. Typical theories connected with this new approach are social constructivism, cultivation theory, framing, and information processing theories.

qualidades dos efeitos de mídia: se direto, condicional, cumulativo ou efeitos cognitivos automáticos.<sup>14</sup>

### **Dissecando a pergunta-chave**

Em posse desse resgate histórico, posicionamos as intencionalidades do presente estudo e de sua pergunta de pesquisa no interior dos estudos que tratam do poder dos media. Para aprofundar o tema, elaboramos um particionamento da série de pressuposições da pergunta-chave destacada em negrito na introdução. Separada por seus elementos afirmativos mais básicos, percebe-se uma série de pontos de partidas tomados como certo: 1) É possível medir a influência de um campo social em outro campo social; 2) É possível definir dois campos distintos: o jornalístico e o das burocracias de estados; 3) A interação ocorre em um contexto de sistema ou valores democráticos; 4) Um campo afeta o outro de forma a elevar ou reduzir as predisposições para uma ação determinada; 5) A ação determinada pela pergunta é a da prestação de contas e ajustes a demandas sociais. Nas próximas seções cada tópico será analisado mais especificamente.

### **Campos sociais em choque: jornalismo e burocracias de Estado**

De volta ao elemento afirmativo mais básico da questão-chave, isto é, existe mensuração possível de ser feita do impacto de um campo social sobre outro campo social, qual teoria se encontra por trás desta afirmação? A teoria dos campos sociais de Bourdieu<sup>15</sup> define seu conceito central como o *locus* no qual atores concorrem em torno de interesses de área. Cabe como explicação a metáfora de uma partida de futebol, na qual jogadores – atores – distribuem-se em times, sob regras, com diferenciações de expertises e atributos, numa disputa dentro de um espaço estruturado, mas também estruturante de estratégias ou disposições de percepção e ação dos jogadores, de processos de diferenciação entre eles, alguns desses quase que naturalmente assumidos.

Assumimos como primeiro campo aquele que produz relatos do mundo, cotidianos, por diversos meios, aparatos técnicos, regramentos, com valores e economia própria: o jornalismo. Isto é, um subcampo dos meios de comunicação, transversal a diversos formatos: rádio, TV, imprensa, Internet; e também a segmentos: econômico, político,

---

<sup>14</sup> Ver PERSE, M. E. Media Effects Models: Elaborated Models. **The International Encyclopedia of Communication**. Volume VII. 2008

<sup>15</sup> Ver BOURDIEU, P. **The Logic of Practice**. Cambridge: Polity. [Originally published as *Le sens pratique* (Paris: Les Editions de Minuit) 1980], 1990.

variedades, internacional etc. Como observa Lippmann (1998), não há jornalismo que dispense elaborados meios de registro da realidade, de depuradores, explicadores do que ocorre nas instituições da qual o repórter é sempre um *outsider*. Burocracias são ótimas fontes para pautas. A história dos mais de cem anos das assessorias de imprensa, das relações públicas das instituições burocrático-administrativas-empresariais, públicas ou privadas, revela o quanto essa parceria tem sido produtora de discurso jornalístico.

Por mais que possamos afirmar que o campo do jornalismo passa por um profundo momento de transformação, o papel deste campo para a democracia continua sendo considerado extremamente relevante e insubstituível:

O jornalismo expõe a corrupção, chama a atenção para injustiças, cobra políticos e empresas por promessas e obrigações assumidas, informa cidadãos e consumidores, ajuda a organizar a opinião pública, explica temas complexos e esclarece divergências fundamentais. O jornalismo exerce papel insubstituível tanto em regimes democráticos como em economias de mercado (ANDERSON. C. W. et al., 2013, p. 3).

O segundo campo, o das instituições burocráticas de Estado, é o *locus* em que se administram os recursos de poder, estabelecem-se as capacidades e, em última análise, guiam decisões políticas sobre a vida de todos ou de um grupo, administram o regimento e o uso dos recursos mais essenciais. Em Weber (2000), três elementos são constitutivos da autoridade burocrática em instituições de governo público do Estado moderno:

1) As atividades normais exigidas pelos objetivos da estrutura governada burocraticamente dividem-se de forma constante como deveres oficiais. 2) A autoridade que dá as ordens para alternância desses deveres é distribuída de forma estável e rigorosamente delimitada por regras relativas aos meios coercitivos, físicos, sacerdotais ou de outra espécie, das quais possam dispor seus funcionários. 3) O cumprimento normal e contínuo desses deveres e o exercício dos direitos correspondentes é assegurado por sistema de normas; só pode servir aqueles que, de acordo com as regras gerais, são qualificados para isso<sup>16</sup> (WEBER, 2000, pp. 3-4).

Esses dois campos – o do jornalismo e o das burocracias de estado – são dois atores que a pergunta-chave supõe estarem em interação, direta ou indiretamente, mas seguramente com efeitos de um sobre o outro, efeitos estes passíveis de serem medidos.

---

<sup>16</sup> Tradução nossa do seguinte trecho original: 1) Las actividades normales exigidas por los objetivos de la estructura gobernada burocraticamente se reparten de manera estable como deberes oficiales. 2) La autoridad que da las órdenes necesarias para la alternancia de esos deberes está repartida de manera estable y rigorosamente delimitada por normas referidas a los medios coactivos, físicos, sacerdotales o de otra especie, de que puedan disponer los funcionarios. 3) El cumplimiento normal y continuado de esos deberes, así como el ejercicio de los derechos correspondientes, es asegurado por un sistema de normas; sólo pueden prestar servicios aquellas personas que, según reglas generales, están calificadas para ello.

Mas a partir da definição dos dois campos apresentados anteriormente, parece que houve um longo e profundo processo de diferenciação entre ambos, em que há competição de valores e provavelmente resistência para uma interação mais direta ou influência da mídia sobre o segundo. Essa hipótese parece ganhar força com a descrição de Olsen (2007) sobre a interação das burocracias com públicos mais amplos. Essa relação seria “canalizada por três instituições de *gatekeeper*, o que implica que os processos administrativos são isolados das influências inapropriadas de cidadãos individuais, interesses socioeconômicos organizados e políticos eleitos.”<sup>17</sup>

Por outro lado, indo além do arquétipo de organizações unitárias, burocracias de Estado podem também ser entendidas como organismos diversos e de valores e práticas em competição interna, sujeitas a um processo histórico de altos e baixos na sociedade, possivelmente impactada por fatores descritos na seção sobre as teorias do poder social da mídia, especialmente a que trata do medo do isolamento. Longe de estarem isoladas, as burocracias de Estado são forçadas a interagir constantemente:

Administradores lidam com a população como sujeitos, cidadãos com consciência cívica, contribuintes, clientes e consumidores. Eles são um importante ponto de contato entre os cidadãos e o Estado, um alvo de influência dos cidadãos e importante na criação de uma imagem de governo no imaginário popular. A administração pública tem também uma dimensão constitutiva, explicando interesses coletivos, protegendo valores como a universalidade, a igualdade e a segurança jurídica, proporcionando a aplicação justa de leis e políticas, garantindo previsibilidade, prestação de contas e o controle para reduzir a corrupção e o favoritismo<sup>18</sup> (PETERS, B.G.; PIERRE, 2003; *apud* OLSEN, 2007, p.22).

O uso de mercados e redes participativas [sem fins lucrativos] tornou a identidade e os limites da administração pública mais contestado e menos clara. As diferenças entre os setores público e privado têm diminuído. A administração pública tem sido menos isolada de influências externas e grupos sociais<sup>19</sup> (OLSEN, 2007, p.22 ).

Com isso, jornalismo e burocracia parecem ter ponto de contato para uma interação de propósito comum. O efeito da interação, se positivo ou negativo, diz respeito à

---

<sup>17</sup> Tradução nossa do seguinte trecho original: channeled through three gate-keeping institutions, implying that administrative processes are insulated from inappropriate influences of individual citizens, organized socio-economic interests, and elected politicians.

<sup>18</sup> Tradução nossa do seguinte trecho original: Administrators deal with the population as subjects, civic-minded citizens, taxpayers, clients, and customers. They are a major point of contact between citizens and the state, a target of citizens' influence and important in creating an image of government in the popular mind. Public administration also has a constitutive dimension, explicating collective interests, protecting values like universality, equality and legal security, providing fair implementation of laws and policies, securing predictability, accountability and control and reducing corruption and favoritism

<sup>19</sup> Tradução nossa do seguinte trecho original: Use of markets and participatory networks has made the identity and boundaries of public administration more contested and less clear. The differences between public and private sectors have diminished. Public administration has been less insulated from external influences and societal groups.



disposição de se prestar contas, não necessariamente a atores a quem se é obrigado por lei a reconhecer esse poder de prestar contas – a imprensa e seus públicos –, mas que certamente são externos à própria instituição e seus pares. Ao composto que reconhece 1) uma obrigação, ainda que de valores ou princípios, relativa a informar (prestar contas) um ator externo – tanto a uma instituição específica quanto a um determinado campo social –, 2) acrescido o reconhecimento de autorizar ajustes de conduta fruto desse estímulo externo, definimos como *accountability* social.

### ***Accountability* e a sociedade da transparência**

Transparência é uma condição primeira que se espera de qualquer processo viável e efetivo de *accountability*<sup>20</sup>. O conceito parece incluir não só aquilo que é acessível aos olhos, mas também o que é facilmente comunicável, o que se adapta ao repertório do observador, e adapta-se porque primeiro houve o esforço de conhecer sua audiência e a linguagem apropriada. Transparência remete a um mundo em termos de um dentro (*whithin*) e um fora (*without*), pertencimento e distanciamento de um conjunto de coisas. Tornar algo transparente parece significar ultrapassar barreiras em direção a um interior, desvanecer a imagem exterior na busca de uma pressuposta imagem interior verdadeira e real.

Nas sociedades ocidentais modernas, o paradigma cognitivo hegemônico confere às habilidades racionais, à razão, esse poder de, progressivamente e historicamente, dar às coisas ou aos próprios agentes, atributos de transparência, numa compreensão iluminista (TAYLOR, 2001, p. 160). Assim, a realidade, seja ela individual ou relativa ao meio, ao espaço, às relações políticas ou até mesmo aos processos decisórios nas instituições, ou seja, a quase tudo parece ser possível aplicar-se o manto da transparência e compreender para, eficazmente, ajustar os rumos pelo coletivo de homens ou mulheres que observam razoavelmente informações devidamente tornadas públicas. O jornalismo faz parte desse universo de produção de relatos do mundo, seja na política local ou global.

Na atual sociedade de comunicação e informação, inúmeras narrativas tornam-se possíveis, de minorias cuja voz e imagem são disseminadas em todo o mundo por sistemas tecnológicos de som e imagem, de forma ágil e ubíqua, pois facilmente encontrada a qualquer instante ou lugar, bastando acesso à rede global de computadores. Esse contexto

---

<sup>20</sup> Importante ressaltar que democracia e *accountability* não são termos que se confundem. *Accountability*, se entendida como a capacidade de um centro de poder controlar um agente a quem o poder foi delegado, pode ser de sistemas ou valores de ordem não democráticos.

parece reforçar que tudo é transparente, facilmente e tecnologicamente (ou midiaticamente) alcançável, a ponto de se suspeitar da capacidade humana de se mobilizar com tantas narrativas.

Referimo-nos ao advento da sociedade de comunicação. (...) a sociedade transparente é aqui introduzida em termos interrogativos. O que pretendo afirmar é: a) que no nascimento de uma sociedade pós-moderna um papel determinante é realizado pelos *mass media* (*sic*); b) que esses caracterizam esta sociedade não como uma sociedade mais transparente, mais consciente de si, mais iluminada, mas como uma sociedade mais complexa, até caótica; e por fim, c) que é precisamente neste relativo caos que residem nossas esperanças de emancipação (VATTIMO, 1992, p.10).

As instituições políticas e sociais, mesmo que fora do período eleitoral, passam a ser cada vez mais influenciadas pela lógica do mercado de informação que exige contínua dilatação (VATTIMO, 1992, p.11). Instituições, sejam internacionais, corporações privadas ou agências políticas nacionais, são midiaticizadas.

Por midiaticização da sociedade, entendemos o processo pelo qual a sociedade, a um crescente grau, é submetida a, ou torna-se dependente da mídia e da sua lógica. Esse processo é caracterizado por uma dualidade em que os meios de comunicação tornaram-se integrados em instituições sociais por direito próprio. Como consequência, a interação social – no âmbito das respectivas instituições, entre as instituições e na sociedade em geral – têm lugar através da mídia <sup>21</sup> (HJARVARD, 2008, p. 113).

Por mais que não seja um movimento absoluto, boa parte do corpo coletivo organizado em modernas sociedades ocidentais se substancia por uma lógica de relacionamento com públicos visando aumento da sua audiência, com consequências inclusive sobre estruturas tradicionalmente julgadas por parâmetros outros, como as burocracias, em que prevalecia fatores políticos, como lealdade e efetividade (THORBJORNSRUD, et al., 2014).

À medida que as organizações entram na cena da responsabilidade social, elas passam a enfrentar um crescente número de vozes críticas, alegando os compromissos nessa arena como meros disfarces projetados para desviar as críticas e dar a falsa impressão de que não há nada a esconder. (...). Ironicamente, essas críticas deixaram as corporações ainda mais preocupadas com sua aparência aos olhos dos seus públicos de interesse. Como consequência, a responsabilidade social das empresas é cada vez

---

<sup>21</sup> Tradução nossa do seguinte trecho original: By the mediatization of society, we understand the process whereby society to an increasing degree is submitted to, or becomes dependent on, the media and their logic. This process is characterized by a duality in that the media have become *integrated* (*sic*) into social institutions *in their own right* (*sic*). As a consequence, social interaction - within the respective institutions, between institutions, and in society at large - take place via the media.

mais associada à comunicação profissional<sup>22</sup> (CHRISTENSEN, L. T. *et al.*, 2011, p.457).

O mundo midiático é complexo, polifônico nas dimensões externa e também interna às instituições, com premissas ora voluntárias e ora imperativas aos processos de tomada de decisão (CHRISTENSEN *et al.*, 2011 p. 457). Atender o desejo de todos é tarefa praticamente impossível. A completa *self-transparency* não seria factível, restam apenas possibilidades de projetar imagens ideais sem necessariamente compromisso com toda a verdade. “A tarefa gerencial não é representar a realidade. Não apenas a realidade é incompreensível; a veracidade desconsiderada pode também ser autodestrutiva. (...) prevenir uma realidade melhor de se tornar realidade”<sup>23</sup> (CHRISTENSEN *et al.*, 2011 p. 466). O papel gerencial-burocrático não passa necessariamente por propiciar o acesso a uma realidade verdadeira pelos *outsiders*, isso se fundamenta no otimismo quanto a capacidade de alterar o curso da realidade.

### **Breve histórico do conceito de democracia**

Por fim, a interação jornalismo e burocracia de estado não se dá em uma ficção e nem em qualquer contexto, tem real presente, passado e que insiste em ser futuro. Geograficamente, a pergunta-chave não define territórios, inclui valores democráticos e não apenas sistemas da democracia, o que na prática expande o recorte de pesquisa para o âmbito nacional e internacional, e exclui outras relações não reguladas por esses valores.

O principal evento real, passado mas com vigoroso poder de se fazer presente e futuro, ocorreu na Atenas do século VI a.C; quando a comunicação parece ter se vinculado pela primeira vez como substância de um sistema político. Comunicação em seu significado original é substantivo da ação de compartilhar, de colocar em comum (WILLIAMS, 2003); no caso, há mais de 2.600 anos, a política é que foi posta em comum ainda que retoricamente. A união comunicação-política começa entre 650 e 621 a.C. quando o direito escrito substituiu a vingança particular pelo tribunal. A decisão jurídica era posta em comum em uma civilização que criou uma das primeiras línguas silábicas: a grega

---

<sup>22</sup> Tradução nossa do seguinte trecho original: As organizations enter the scene of social responsibility, they face a growing number of critical voices claiming that their engagements in that arena are merely masquerades designed to deflect criticism and give the false impression that they have nothing to hide. (...) Ironically, such critiques have made corporations even more concerned about their appearance in the eyes of their stakeholders. As a consequence, corporate social responsibility is increasingly associated with professional communication.

<sup>23</sup> Tradução nossa do seguinte trecho original: The managerial task is not to represent ‘reality.’ Not only is reality incomprehensible; unconsidered veracity may also be self-destructive. (...) a truthful description of reality may prevent a better reality become true.

(RICOER, P. et al., 1988). Por substância do sistema político entende-se aquilo que está por baixo, que sustenta, fundamenta, e ainda assim não escapa à composição matéria e forma: seja na materialidade da *Ágora* na *Pólis*, com a reserva do espaço e tempo para a livre expressão da opinião dos cidadãos, seja com a reserva da forma de governo que prevê a igualdade dos homens livres perante a lei. A reserva de espaço, tempo e lei à comunicação política de milhares de cidadãos aparecem como núcleo material e estruturante da invenção democrática.

Antes dessa institucionalidade grega, que excluía o estrangeiro, os jovens e as mulheres, o primeiro historiador do ocidente, Heródoto, enfatiza que a democracia não era exclusividade de Atenas e narra um debate persa que se transforma em referência, de Aristóteles à Maquiavel, para a ciência política ocidental (ASHERI et al., 2007). Usando ou não de recursos da retórica mítica, Heródoto (III, 80-83) apresenta os argumentos pró e contra a democracia num debate supostamente ocorrido na Pérsia de 522 a.C., ou seja, dez anos antes do sistema ser institucionalizado em Atenas (ASHERI et al., 2007). A favor ou contra os valores democráticos, a ação de colocar em comum, comunicar, aparece com relevância nas duas argumentações através de termos como “prestar contas” (*accountability*) e “participar a multidão”. “Como poderia a monarquia ser coisa perfeita, se lhe é lícito fazer tudo o que se deseja sem o dever de prestar contas?” (Heródoto III, 80-83), defendia o democrata. No argumento contrário à participação das massas, lê-se: “Não há coisa (...) mais esculta e mais insolente que uma multidão incapaz” (Heródoto III, 80-83), crítica o defensor da aristocracia.

Prática de *accountability* social, aquela em que *outsiders* institucionais são os sujeitos e não especialistas, só fazem sentido em sociedades que têm como fundamento o princípio democrático da publicidade e do cumprimento de normas. Aqui já não se trata mais da democracia direta ateniense, cujas assembleias lotadas com milhares de cidadãos eram elogiadas por uns e criticadas por outros. Após o seu fim, no ano de 322 a.C., o sistema ressurgiu em nova natureza deliberativa, a representativa, quase 2 mil anos depois (ELSTER, 1998). As práticas de *accountability* de nossa pergunta inicial dizem respeito a esse ressurgimento, pois “o representante sabe que se ele votar contra a vontade de seus constituintes, ele pode não vir a ser reeleito.”<sup>24</sup> (ELSTER, 1998, p.2). O voto é prática de controle, mas de abrangência limitada, pois se dá ao fim de um mandato e lhe falta

---

<sup>24</sup> Tradução nossa do seguinte trecho original: The representatives knows that if they vote against the wishes of their constituents they may not be reelected.

correlação direta e inequívoca com a anuência plena dos eleitores. Ainda assim mede o desejo da maioria.

No que diz respeito ao modo de decisão, a regra fundamental da democracia é o governo da maioria, ou seja, a regra com base na qual são consideradas decisões coletivas e, portanto, obrigatórias para todo o grupo, decisões tomadas ao menos pela maioria daqueles que devem tomar decisão<sup>25</sup> (BOBBIO, 1986, p.14).

Datam do século XVI as tentativas de instruir decisões de um representante ao longo de um mandato político nos parlamentos da França, da Inglaterra e dos Estados Unidos. As críticas a essa postura lembram o debate persa. “Um desejo pessoal ou o desejo de uma facção que não é iluminado por uma deliberação comum não é um desejo real (uma verdadeira vontade).” (ELSTER, 1998)<sup>26</sup> Tal enquadramento reservaria pouco espaço para uma *accountability* social feita entre pleitos. Entende-se portanto que se a sociedade antecede o Estado, deve estar habilitada a exercer esse poder de forma direta ou mediada.

Para realizar esta condição, é necessário que àqueles que decidem sejam garantidos os chamados direitos de liberdade de opinião, de expressão da própria opinião, de reunião, de associação etc., os direitos com base nos quais nasceu o Estado liberal e a doutrina do Estado de direito no sentido forte, isto é, do Estado que não só exerce o poder sob a lei, mas o exerce dentro dos limites impostos pelo reconhecimento constitucional dos chamados direitos "invioláveis" do indivíduo<sup>27</sup> (BOBBIO, 1986, p.15).

Ideias de delegação e participação estão fundidas nas formas democráticas contemporâneas. Este é o palco da *accountability* social para o qual o jornalismo contribui.

Em nações democráticas, a existência de um público claramente definido fornece as respostas críticas às perguntas fundamentais da *accountability*: (1) O que constitui um abuso [de poder] e por quê? e (2) Quem tem direito a manter detentores do poder *accountable* e por quê? Há abuso de poder sempre que ele é usado para interesses privados ou parcialmente contrário aos interesses do público. E o público tem direito a manter detentores do poder *accountable* em uma nação democrática por abusos de poder, quer como fonte desse poder (o modelo de delegação) ou como o corpo afetado

---

<sup>25</sup> Tradução do seguinte trecho original: “Por lo que respecta a la modalidad de la decisión la regla fundamental de la democracia es la regla de la mayoría, o sea, la regla con base en la cual se consideran decisiones colectivas y, por tanto, obligatorias para todo el grupo, las decisiones aprobadas al menos por la mayoría de quienes deben de tomar la decisión”

<sup>26</sup> Tradução do seguinte trecho original: A personal wish or the wish of a faction, which is not illuminated by a common deliberation, is not a real wish (un voeu véritable).”

<sup>27</sup> Tradução do seguinte trecho original: Con el objeto de que se realice esta condición es necesario que a quienes deciden les sean garantizados los llamados derechos de libertad de opinión, de expresión de la propia opinión, de reunión, de asociación, etc., los derechos con base en los cuales nació el Estado liberal y se construyó la doctrina del Estado de Derecho en sentido fuerte, es decir, del Estado que no sólo ejerce el poder *sub lege*,\* sino que lo ejerce dentro de los límites derivados del reconocimiento constitucional de los llamados derechos "inviolables" del individuo.

por ele (o modelo de participação) ou ambos<sup>28</sup>(GRANT; KEOHANE, 2005, p.34).

### Considerações finais

Por mais que reúna uma série de complexidades, a pergunta-chave que norteou a revisão bibliográfica deste artigo, permitiu destacar como principal ponto de contato entre o campo do jornalismo e o das burocracias de estado a ação comunicativa de *accountability*. A ação dos Estados se materializa em instituições burocráticas que podem ser mais ou menos porosas à comunicação externa ou a princípios democráticos por razões diversas, inclusive a finalidade da própria instituição muitas vezes consideradas arquétipos tecnocratas e rigidamente controlados.

Essa é uma noção estranha às origens da democracia, quando o próprio corpo humano instituía a nação e a racionalidade política. O homem era naturalmente um animal político. Aos criadores da democracia não estava dado, igualmente, o significado moderno da palavra comunicação, que data do século XV, e tem um significado mais próximo a um objeto posto em comum do que a uma ação (WILLIAMS, 2003). Hoje, prestar contas inclui uma série de aparatos tecnológicos, técnicas, métricas, que se impõem do conhecimento da coisa, às formas da sua transmissão. O jornalismo é parte desse maquinário e de certa forma, com as feições industriais da imprensa moderna, e seus poderes plenos, limitados ou negociados, contribui para aproximar o significado da comunicação ao de um objeto colocado em comum, não necessariamente a uma ação de colocar em comum.

O *boom* científico-tecnológico-industrial, coligado com o populacional, tornou impossível sustentar uma eficaz e efetiva participação nos termos da ágora grega. Burocratas e práticas de *accountability* social, portanto, parecem refletir hoje uma modernização da participação das massas. Identificamos, contudo, riscos de despolarização via maior regramento ou tecnicidade das relações humanas. E por mais técnica que sejam as soluções dadas aos problemas mais técnicos, a tendência potencialmente é um grupo sair beneficiado em detrimento de outro, o que significa dizer que até as ações humanas mais técnicas têm implicações políticas (BROW, C.; AINLEY, K.; 2009). Daí o motivo de se

---

<sup>28</sup> Tradução nossa do seguinte trecho original: In democratic nations, the existence of a clearly defined public provides the responses to the fundamental questions about accountability: (1) What constitutes an abuse and why? and (2) Who is entitled to hold power-wielders accountable and why? Power is abused whenever it is used for private or partial interests contrary to the interests of the public. And the public is entitled to hold power-wielders accountable in a democratic nation for abuses of power, either as the source of that power (the delegation model) or as the body affected by it (the participation model) or both.

fazer questão de uma resposta para a relação entre mídia e as instituições que administram o poder das democracias.

## REFERÊNCIAS

- ANDERSON, C. W. et al. Jornalismo Pós-Industrial - Adaptação aos novos tempos. **Revista de Jornalismo ESPM**. Edição Especial de Aniversário. número 5. Ano 2. Abril, maio e junho 2013.
- ASHERI, DAVID; LLOYD, ALAN; CORCELLA, A. **A Commentary on Herodotus. Books I-IV**. Oxford; NY: Oxford University Press, 2007.
- BOBBIO, N. **El futuro de la democracia**. [s.l.] Fundo de Cultura Econômica, 1986.
- BROWN, Chris e AINLEY, Kirsten. 2012. **Compreender as Relações Internacionais**. [ed.] Guilherme Valente. [trad.] Ana Sampaio. 1ª. Lisboa : Gradiva Publicações S.A., 2012. ISBN.
- CHRISTENSEN, L. T.; MORSING, M.; THYSSEN, O. The Polyphony of Corporate Social Responsibility: deconstructing Accountability and Transparency in the Context of Identity and Hypocrisy. In: CHENEY, GEORGE; MAY, STEVE; MUNSHI, D. (Ed.). . **The Handbook of Communication Ethics**. New York, Abingdon: Taylor & Francis, Routledge, 2011.
- ELSTER, J. (ED.). **Deliberative Democracy**. Cambridge: Cambridge University Press, 1998.
- ESSER, F. History of Media Effects. In: DONSBACH, W. (Ed.). . **The International Encyclopedia of Communication**. [s.l.] Blackwell Publishing, 2008.
- FERRARA, L. D. A. **A Comunicação: da epistemologia ao empírico** XXIII Encontro Anual da Compós na Universidade Federal do Pará. **Anais...** Belém: Associação Nacional dos Programas de Pós-Graduação em Comunicação, 2014
- GRANT, R. W.; KEOHANE, R. O. Accountability and Abuses of Power in World Politics. **American Political Science Review**, v. 99, n. 01, p. 29–43, 2005.
- HERÓDOTO. História. Tradução: J. Brito Broca. São Paulo: Ediouro, 2001.
- HJARVARD, S. The Mediatization of Society. **Nordicom Review**, v. 29, p. 105–134, 2008.
- LIPPMANN, W. **Public Opinion**. New Jersey: Transaction Publishers, 1998.
- MCQUAIL, D. **Mass Communication Theory**. 6ª. ed. London: Sage Publications, 2010.
- OLSEN, J. P. **The Ups and Downs of Bureaucratic Organization**. Oslo: [s.n.].
- PETERS, B.G.; PIERRE, J. (ED.). **Handbook of Public Administration**. London: Sage Publications, 2003.
- RICOER, PAUL; DETIENNE, MARCEL; VIDAL-NAQUET, PIERRE; CHÂTELET, FRANÇOIS; FESTUGIÈRE, J. A. **Grécia e Mito**. [s.l.] Gradiva Publicações, 1988.
- SCHUETZ, A. Common-Sense and Scientific Interpretation of Human Action. **International Phenomenological Society**, v. 14, n. 1, p. 106–116, 1953.
- TAYLOR, C. **Sources of the self: the making of Modern Identity**. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press, 2001.
- THORBJORNSRUD, K., FIGENSCHOU, U., IHLEN. Mediatization in Public Bureaucracies: A Typology. *Communications* 39, p. 3-22, 2014
- VATTIMO, G. **A Sociedade Transparente**. Lisboa: Relógio D' Água, 1992.
- WEBER, M. **¿Qué es la burocracia?** [s.l.] Elaleph, 2000.
- WHITEHEAD, A. N. **Science and the Modern World**. New York: Mentor-Book, 1948.
- WILLIAMS, R. **Palabras clave. Un vocabulario de la cultura y la sociedad**. 1. ed. Buenos Aires: Nueva Visión, 2003.